DIRECTIONS

Review of Ontario's Regulatory Agencies

Overview

Ontario

90-02614/

Prepared for the Management
Board of Cabinet.
TORONTO, ONTARIO
SEPTEMBER 1989.

QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO
ISBN 0-7729-5922-6

OVERVIEW OF ONTARIO'S REGULATORY AGENCIES

Governing of a province the size of Ontario is a very complex task requiring thousands of people and hundreds of organizations. The power to pass laws rests with the Legislature, while the daily supervision and application of those laws is delegated to more than two dozen ministries, 85,000 civil servants and 580 agencies.

Ontario is a highly regulated and sophisticated society. Much of the regulation is under the control of government agencies. The effect of agencies on the daily lives of Canadians is pervasive. Government agencies exist and influence sports, cultural activities, education, monitor municipal planning, the condition of the natural environment, utilities, business and industry to mention just a few. Specifically, there are about 1,500 federal agencies in Canada and 580 provincial agencies in Ontario. Ninety-one of these provincial agencies function as administrative or regulatory agencies.

Administrative agencies have not existed long in their present form relative to the long-established courts and the government. In Ontario, the beginnings of administrative practice and procedure began around 1900. Yet, it was only after the Second World War that the creation of administrative agencies gained momentum with a major change in government policies. After the Second World War, governments throughout Canada began planning programs for the future rather than reacting to events. Much of the implementation of these new programs was then delegated to the newly-created administrative agencies.

As a result, administrative agency law is relatively new in Ontario. Lacking the traditions of the more established courts and government systems, the practices and procedures of administrative agencies need some improvement and fine-tuning in order to ensure efficient and effective service delivery to the people of Ontario. Since 1980, 77 new government agencies have been created of which 15 could be classed as "regulatory". However, only 5 agencies out of 580 have actually been terminated and 10 merged with other agencies.

In July of 1988, Management Board of Cabinet appointed Robert Macaulay, the former Chair of the Ontario Energy Board, to conduct an extensive review of all regulatory agencies, boards and commissions (ABCs) of the Government of Ontario. The primary

objective was to review the administrative set up of regulatory agencies to ensure that they are functioning properly and serving the public effectively and efficiently. A number of issues relating to regulatory agencies were to be reviewed, including their role and mandate, linkages and accountability to the provincial government, financial status and procedures for the appointment, reappointment and removal of members. The essence of the exercise was to recommend changes to procedures and structures that would improve the performance of the agencies. Specific items to be addressed were a general framework to guide the operation of all regulatory (ABCs) and evaluation of each individual regulatory agency.

CHAPTER 1

INTRODUCTION

The introduction to the report outlines the vast scope and variety of administrative agencies in the province. Administrative agencies are agencies that make decisions and are synonymous with regulatory agencies throughout the report.

The strategic focus of the report is explained, given the two-fold mandate to provide a general framework to guide the operation of all administrative agencies and an evaluation of the 91 agencies on an individual basis. It was determined very early on in the review process that the need for a general framework to guide the operation of regulatory agencies outweighed the need for individual evaluation. In fact, without a framework to bring consistency to the process, the evaluation of individual agencies would be extremely difficult and would only perpetuate a situation that is already complex, inconsistent and in some respects badly out of date. Accordingly, the focus of the review centres on an examination of the overall problems of agencies as a whole - their status, purpose and operation in Ontario. The basic premise of the report is that the operation of administrative agencies is a subject that must be considered in broad terms, and that narrow issues cannot be weighed and dealt with in isolation.

CHAPTER 2

AGENCIES — A DEFINITION

Agencies are difficult to define because they fall somewhere between courts which adjudicate and governments which legislate. However, agencies come far closer to being small governments than being courts; a fact that regrettably is not well understood, which in turn has led to much confusion and false expectations regarding their role.

In essence, agencies are organizations created by the Legislature of Ontario to act either for it directly or for a Ministry of the Crown. They carry out functions that the Legislature itself could carry out if it had the time. However, the huge weight of government has forced the Legislature to stand back. In a general way, the Legislature has retained for itself the right to make laws, but has delegated their implementation to agencies and the civil service. In Ontario today, there are 600 different public Acts totalling 11,000 pages of print, and 1,500 regulations occupying over 25,000 pages of paper.

CATEGORIZING AGENCIES

The categorization of agencies is very complicated. The name of an agency often will not define what it does or how it operates. Some 16 nouns are used to describe agencies. Some agencies are called "Authorities", "Councils" or "Committees". Some by accidents of history are called "Boards"; others "Commissions" or "Tribunals". This confusion stems from the fact that the Legislature has created agencies on an ad hoc basis over time to carry out different functions for an assortment of reasons. Not one of the 580 agencies bears the name "Agency".

Perceptions about agencies vary and most are incorrect. Often agencies are confused with "inferior courts". Some see agencies as extensions of Ministries. Others see them as quite independent of Ministries and even the Government. To try to categorize agencies by function is complicated because agencies perform a unique triple function. They can adjudicate, legislate and administer separately or in combination. This makes categorization confusing for the courts and for the public. The advice is don't try to categorize agencies by function. What is important to realize is that the Legislature could perform all the functions delegated to agencies, and much of the delegated work was intentionally withheld from the courts because of the Legislature's preference for greater public access to agencies and their more informal procedures.

Generally speaking, Ontario classifies its agencies into three categories. Advisory agencies give advice to the Government and others on an assortment of technical and social problems. Operating agencies operate or manage institutions in the province. The 91 regulatory agencies are decision-making bodies.

Management Board specifically defines a "Regulatory Agency" as one whose prime function is the control of public or private sector operations as authorized by legislation, the exercise of a license review function or an appeal function with respect to both government and third-party decisions. Some examples include the Agricultural Licensing & Registration Review Board, Criminal Injuries Compensation Board, Ontario Human Rights Commission, Ontario Labour Relations Board, Ontario Film Review Board and the Education Relations Commission.

REASONS FOR CREATING AGENCIES

The reasons for creating agencies are enlightening and serve to identify common ground among all agencies.

- The immense workload of the Legislature requires some delegation of the decision-making to others and particularly agencies.

- It is easier, quicker and less expensive to implement innovative government strategies through agencies than through the cumbersome process of legislation or amendment.

- Many kinds of policy and decision-making needs are better delegated to specialists within agencies rather than the generalists within the civil service.

- It is easier for the Legislature and far less risky to the government to place legal limitations on an agency than the civil service, where the government is the employer and therefore directly responsible.

- With its immense size, the government can be more flexible working through a small number of agencies than through 85,000 civil servants.

- Agencies allow the government to operate with greater freedom from political pressure.
- Agencies permit a lower unit cost of response to recurring problems.
- Agencies offer an inexpensive alternative to the very high cost of gaining access to the courts in order to enforce rights that fall within the administrative area.
- Agencies relieve Ministers from sensitive political decisions by placing issues in a non-political setting.
- Agencies are an excellent arena in which to test administrative policy before being adopted or rejected by a Ministry.
- Agency decisions are more easily reviewed by the courts than ministerial decisions.
- An agency is a very manageable forum for public participation, which is one of the cornerstones of open government.
- Agencies are the only real forum where adjudicative, legislative, and administrative skills can be exercised by the same body.
- It is easier for government to overturn or deal otherwise with a wayward decision of an agency than it is to overturn a ministerial decision.
- Agencies are an inexpensive and experienced forum within which to search out solutions to report to Cabinet without Cabinet becoming immediately involved.

CHAPTER 3

DIFFERENCES BETWEEN AGENCIES AND THE COURTS

Agencies are often confused with courts even though there are fundamental differences between the two. This stems from the fact that there is no prototype for an agency, while courts are clearly defined and well understood. The differences between courts and agencies underscore that agencies often need a totally different set of procedures, standards and appreciations of the agency delivery system than those traditionally accorded to or by the courts. In fact, these differences help to define the very structures, authority and procedures that should be available to agencies if they are to fulfil their mandates.

- Agencies are accountable to the Legislature. Courts are politically independent and are not accountable.

- Agencies monitor, adjudicate, administrate and legislate often in the same matters before them at the same time. Courts only adjudicate.

- Agencies are building and implementing public policy and legislation. Courts are building the Common Law.

- Agencies create public policy with every decision. Courts have no duty to create public policy.

- Agencies deal prospectively. Courts deal retrospectively.

- Agencies monitor the decisions that they render. When courts make decisions, they can walk away from the consequences of the decision.

- Agencies are guided by the public interest. Courts are most often guided by individual rights.

CHAPTER 4

THE INFLUENCE OF DICEY AND McRUER

This chapter traces the origins and development of administrative law generally and particularly in Ontario. The current status of agencies, their need for redefined authority and greater coordination cannot be understood unless placed in the context in which they evolved since 1900. At question is how to balance the interests of the individual with the requirements of society.

The first 75 years of this century firmly anchored administrative law on the propositions of Dicey, the Rule of Law and the protection of individual rights in the belief that society as a whole was protected if individual rights were protected. Professor Dicey was a leading late 19th/early 20th century British constitutional lawyer who stood for judicialization of the administrative process on the theory that judges create the only real and good law and what is good for the individual is good for society as a whole. While this may be an oversimplification of Dicey's views, Dicey's influence led the courts in the middle quarter of this century into a confrontational battle with legislatures. For Dicey, the only acceptable procedure was court procedure and the only acceptable values the "Rule of Law" as interpreted by the courts. Dicey also profoundly influenced Chief Justice McRuer in his Inquiry into Civil Rights in the province of Ontario in the mid-1960's. Through McRuer, Dicey's views became firmly embedded in the law of Ontario in the Statutory Powers Procedure Act. McRuer treated the operation of agencies as if they were "tribunals" and recommended minimum rules in the SPPA for the guidance of tribunals. McRuer failed to give any weight to the array of social, economic and welfare provisions enacted by legislatures.

Fortunately, the last quarter of the century has seen the rethinking of Dicey, McRuer and the Rule of Law with the emerging concept that the public interest is not always protected merely because an individual has been protected. Many now believe that adjustments must be made to achieve a better balance between the individual and society.

In the past 10 years, the courts have adopted a policy of "curial or judicial deference." This means that the courts will not overturn an agency decision unless the decision is "patently unreasonable". Agencies are deemed to be courts of competent jurisdiction in Ontario and

within the Charter of Rights. However, there cannot be curial deference by the courts towards agency decisions dealing with issues of constitutionality.

A major difficulty faced by the agencies repeatedly is where to move the fulcrum (the public interest) in order to balance the needs of society with the rights of the individual. Various government and agency policies and procedures are used to define, shape and protect what is perceived to be the public interest. The public interest, however, is dynamic, shifting over time between the individual and the group. In health, the public interest is now perceived as best protected by close monitoring and surveillance. This is a complete reversal of what was perceived to be the public interest some years ago, when health was a matter of private enterprise, charity and the Church. In transport, the public interest is now perceived to be best protected through deregulation and the open market while a few years ago, it was closely regulated and closed to competition. The picture that emerges is one of continuous change in what constitutes the public interest.

For this day and age, administrative practice and the legislation upon which it is constructed assert on occasion that there be a recognition that the amalgam of the public rights of society may take precedence over the rights of the individual.

This view of administrative law as the process of balancing group and private interest forms the basis for the recommended structural changes to the agency system in this report. Changes to the Statutory Powers Procedure Act should give agencies redefined powers and procedures to increase "fairness". These powers and procedures will protect individual rights better and enable agencies to strike an appropriate balance between competing interests. It is further recommended that the policy of judicial deference be extended in statutory form as a principle of interpretation for the courts so that the courts will not interfere under the guise of an excess of jurisdiction. Unless the principles underlying the proposed changes are understood by the courts, some courts may reject, ignore or misinterpret the powers and procedures by applying the traditional values and assumptions of the court system. Finally, the ability to change must be institutionalized. Agencies need coordinated services to help them respond quickly to developing trends. The creation of a coordinating body, a Council for Administrative Agencies, will help considerably to facilitate a system-wide response to changes.

CHAPTER 5

AREAS OF CONCERN FOR AGENCIES

In this chapter, the major issues facing administrative agencies in the 1990's are discussed in depth. These include lack of consensus, appropriate powers, comparative standards, appointments, independence, training, differences in mandating legislation and lack of coordination. The core problem is general confusion regarding what agencies are, what is expected of them and what standards should be applied to them.

i) LACK OF CONSENSUS

The lack of consensus about what agencies are and why they were originally created has led to disagreement about the goals needed for individual agencies. Agencies are created on an ad-hoc basis by the Legislature, and often the original purpose for the agency was not clearly recorded or has changed over time.

The assessments of the need for and performance of agencies can vary significantly from ministry to ministry causing unevenness in treatment, performance and funding. Across government, some see agencies as independent, others view them as extensions of ministries. Agencies have been criticized by courts for failing to protect individual rights, and by the civil service for failing to support their pursuit of the public interest.

ii) NO CONSENSUS ON APPROPRIATE POWERS

There is no consensus on what powers an agency should possess or how these powers should be exercised. From 1950 to 1975, there was an unproductive and disruptive period of confrontation between the courts and the Legislatures as the courts sought to interfere in agency decisions.

Subject to the Charter of Rights and the Constitution, the courts do not have the authority to tell Legislatures what powers or procedures they can grant to agencies. On occasion, the Legislature was forced to evoke a "no certiorari" clause, declaring that it did not want the courts interfering in the decision-making process.

In the mid-1970's, the courts moved away from confrontation to adopt a policy known as "curial deference" when it comes to the substance of administrative agencies. Yet much evidence indicates that judges still have a very limited understanding of the fundamental purpose and goals of agencies and particularly the real need for different methods and procedures that are "agency-oriented" not "court-oriented". The courts' duty is not to make policy or laws, but to ensure that Parliament and the Legislature act within existing laws.

iii) DEVELOPMENT OF COMPARATIVE STANDARDS FOR AGENCIES

Since there is no consensus on the purpose of agencies and the powers they should possess, measurement standards for agency performance have never been developed. The objective should be to ensure that the public and the government are getting quality performance for the investment of $160 million of the taxpayer's money each year.

Governments over time have sought ways and means to measure and review performance of agencies - sunsetting provisions, Memoranda of Understanding and reviews of mandates when new legislation is being sought. But these measurement techniques have not been applied with any consistency.

iv) AGENCY APPOINTMENTS

The appointment process in Ontario is not seen to be open or understood by the public, and thus there is a continuing perception that inferior candidates are appointed to agencies. It is important to distinguish between the quality of appointees and the quality of the appointment procedure. The test of a good appointee is resident within the individual. The very best selection methods and procedures do not guarantee a quality appointee.

The report recommends that the appointment process should be open so that the public feels assured that appointments are being made from the best candidates available.

The report also recommends the establishment of a Council to assist government in opening up the process while retaining this essential lever of government.

v) INDEPENDENCE OF AGENCIES

Agencies are not independent. Agencies have independence of decision-making, but are accountable to ministries and Ministers who are themselves accountable to the Legislature.

Agencies face a difficult problem trying to define their relationship with government. How they resolve this question may also affect how they are treated by the courts. The courts' policy of "curial deference" is based upon respect for an agency's ability to exercise its own judgement and expertise. It would evaporate if an agency was seen as not deciding freely.

vi) LACK OF TRAINING

One of the most serious deficiencies is the lack of training for new members and training to update current members of agencies. Members are selected for their expertise in a particular area, not their familiarity with government. Hence training in agency procedures and the structure of government is necessary. Training that focuses on current trends within the expertise of the agency is also discussed.

vii) DIFFERENCES IN MANDATING LEGISLATION

There are far too many unnecessary variations in the legislation that describes and mandates the 91 agencies. Certain differences must exist in mandates because of the variety of duties assigned to agencies. However, unnecessary variations due to different draftsmen over time and lack of coordination should be eliminated. Much of the legislation should be streamlined to assist public access and participation in the system.

CHAPTER 6

THE AGENCIES AND THE OMBUDSMAN

Part of the mandate of this review of administrative agencies was to look at any agency that might significantly effect the performance of the regulatory agencies. The Office of the Ombudsman is such an agency. As one of the forums which can carry out redress for citizens, the Ombudsman has the power to investigate the decisions of administrative agencies and influence them to change their decisions. Yet statistics from the Ombudsman's Office throw into question the need to include major decision-making agencies in the full

ambit of his authority. In 1987/88, not one recommendation by the Ombudsman in response to complaints involved a decision-making agency. In the previous year, only two recommendations affected a decision-making agency. Hearing agencies in Ontario make over 20,000 decisions a year. If over the two year period involving 40,000 agency decisions, there were only two recommendations, both the government and the Legislature can have confidence in the competence of the 91 regulatory agencies.

There is much tension today between the major decision-making agencies and the Ombudsman's Office, partly because of the way in which Office inquiries have been made in the past and partly because of the way in which the Ombudsman approaches agencies. The major difficulty is that the Ombudsman is a generalist with no expertise in the subject matter under review, has never heard the evidence and often has heard only one side of the issue. The starting point is with the complainant and the complaint, the agency file, the record of the hearing and the decision that was rendered. The Ombudsman then seeks to have the agency explain its decision and discuss the rationale. Some attempts have even been made by the Ombudsman to secure the notes and notebooks of hearing members and draft decisions. Consideration has even been given to subpoena members to question them under oath. The potential for abuses of this process is immense.

What is at issue is not just the Office of the Ombudsman, but also the integrity of the agency system. Investigations by the Ombudsman can risk the independence of judgement by decision-making agencies if conducted in a confrontational manner. Bringing any agency before the Standing Committee on the Ombudsman to justify a decision can seriously impair the function and structure of the entire system. The legality of the procedure is not at issue. But the necessity of the approach is questionable. The Standing Committee on the Ombudsman should develop both for itself and the Ombudsman certain rules of procedure to apply on occasions when agencies are brought before the Committee. Rules should also be developed to govern the manner of the Ombudsman's investigations. The objective is to protect the integrity of the agency system while enabling the work to proceed as the Ombudsman carries out the Act.

Further, the Ombudsman should limit his investigations to the record and the decision of agencies without calling for draft decisions, member's minute books and cross-examining agency panel members on the content of rendered decisions.

SPECIFIC PROCEDURES TO RESPOND TO THE OMBUDSMAN

- All agencies (except those excluded by a schedule to the Statutory Powers Procedure Act) should be empowered to reconsider and vary a decision if there has been an error in law or if material evidence has been overlooked that would alter the decision.

- The Ombudsman, deciding that an agency has erred in law or failed to consider material evidence, should request in writing that the agency review and reconsider its decision.

- The agency should promptly respond with written reasons for changing or not changing its decision.

- What the Ombudsman does if advised in writing that the agency will not review or alter its decision is up to the Ombudsman. The Legislature has every right to alter or reverse a decision of one of its agents.

- If a hearing was a public hearing, the agency should not change its decision without holding a new public hearing in whole or in part.

CHAPTER 7

THE RECOVERY OF AGENCY HEARING COSTS

This chapter proposes a fairer and more practical method of financing the 91 regulatory agencies in Ontario. It costs about $160 million a year to operate these agencies paid by taxpayers out of the Consolidated Revenue Fund. The agencies recover $25 million through application and license fees and hearing costs. The deficit of $135 million can be reduced by allowing agencies to recover more of their operating expenses through various user fees.

Some agencies have levied user, license and other fees for years. Historically, agencies which serve a special interest recover their operating costs from those who use the agency hearing process. Clearly in such areas as licensing and issuance of permits, functions which many agencies undertake, the beneficiary of the service should pay the cost. A classic

example of such an agency is the Liquor License Board of Ontario (LLBO) which could recover enough in application fees to offset its budget and even raise additional monies through license fees to make a much needed contribution to the cost of social services such as day-care and hospitals.

There are also many agencies that hear matters pertaining to the financial interests of private investors, but they hold these hearings at public expense. Examples are the shopping centre battles fought before the Ontario Municipal Board (OMB) and the private enterprise waste disposal sites which will come before the Environmental Assessment Board (EAB). Although there is a public interest in these hearings, there is a very large private sector component which creates the hearing and the expense. Yet private enterprise makes no contribution toward the expense of these hearings.

The reports recommends that some agencies be given discretionary authority to issue orders recovering hearing expenses according to published guidelines approved by Management Board, the Ministry and the agency involved.

A true regulatory agency should recover its entire budget either by a Treasury tax or assessment against the regulated sector on a yearly basis or the agency should be directed to recover its full budget from participants at hearings. Fees of all agencies should be adjusted each year to allow for increased costs and to improve the quality or type of service.

When a decision of an agency confers a benefit upon a person or private interest group, the individual or group should contribute all or a portion of the hearing expenses as determined by the agency.

Inherent in this chapter is the goal to make agencies more productive and cost efficient. The basic premise is that the burden of the cost of agency operations should be borne by those who benefit to the extent of their benefit (except where the benefits are derived legislatively as a personal benefit or right).

CHAPTER 8

NEEDED STRUCTURAL CHANGES

A number of structural adjustments are needed to the agency system in order to improve its performance overall. These touch on the amalgamation or elimination of agencies, program evaluation, sunsetting, appointments, tenure, remuneration, training, a code of conduct and conflict of interest, the relationship between agencies and ministries, the authority of the chairperson and public access. The major obstacle to needed structural changes for agencies is the lack of consensus regarding their goals and reasons for initial creation.

AMALGAMATION OR ELIMINATION OF AGENCIES

There are 580 agencies in Ontario. Since 1980, agencies have been created at an average rate of 10 each year. Yet the elimination of agencies occurs an average of once every two years. Many factors have to be considered such as the value of the agency function, political ramifications, cost savings, public perception and potential deterioration in public service.

Further to this review, the following recommendations should be considered.

1. The government should consider combining gas regulation, telephone regulation, highway transport regulation and the present functions of the Ontario Energy Board relative to Ontario Hydro into one Ontario Public Utilities Commission. In many provinces and states in the USA, rate setting and industry monitoring are carried out by one Public Utilities Commission.

2. The Government should consider establishing one Licensing and License Regulating Commission to combine many of the functions now spread across many agencies.

3. The Private Vocational School Review Board should be disbanded as it has not convened for several years.

4. The mandate of the Commercial Registration Appeal Tribunal (CRAT) should be amended. To have one administrative agency hear appeals from other administrative agencies on the facts is expensive, time consuming and invites unnecessary delay.

5. The Public Service Grievance Board and the Crown Employees Grievance Settlement Board should be combined because of the similarity of function.

6. The College Relations Committee and the Education Relations Committee should be combined.

7. Consideration should be given to reducing the number of environmental agencies. Ontario now has five agencies and one Hearing Officer. The recommendation is to allow the Ontario Municipal Board (OMB) to carry out the function of the Environmental Compensation Board and the Environmental Assessment Board (EAB) to carry out the function of the Environmental Appeal Board. The position of the Hearing Officer should be eliminated and the Niagara Escarpment Commission amalgamated with either the OMB or the EAB.

PROGRAM EVALUATION

Each regulatory agency and its performance under its Act should be subject to a mandatory periodic review. This review should be undertaken not less than once every four years.

The program evaluation process would review the need for the program, whether it should continue in its present form or adopt a different framework for its service delivery and its cost effectiveness. The focus would be on the purpose of the program and its impact on society, not on the resources utilized to operate the agency which has been the traditional method of review. Evaluations should work to clearly-established objectives and agency-client feedback.

AGENCY SUNSETTING

Sunsetting is an exercise that sets a date by which an agency must meet certain review criteria or it will expire. Sunsetting is currently not meeting its desired goal of self-justification. Since 1980 when sunsetting began, only five agencies out of 580 have actually been terminated and 10 merged with other agencies. Yet 77 new agencies have been created, of which 15 could be classed as regulatory.

If government wants to control the urge to create more and more agencies, a structure in the form of a new Standing Committee on Administrative Agencies should be created to deal specifically with administrative agencies. The current committee, the Standing Committee on Procedural Affairs, Boards and Commissions has too wide a mandate with responsibility for all 580 agencies.

Agencies should be required to file a Justification Document with the Ministry and Management Board on a revolving basis. The Ministry as well should prepare its own Justification Document for each of its agencies to ensure that review does occur. All these reviews should be coordinated with the work of the Provincial Auditor in order to instill public confidence that money is being well spent.

APPOINTMENTS

The report proposes that the public would have confidence if it saw the process as an open appointment procedure involving the advertisement of potential positions and the impartial collection of a list of interested applicants.

At the present time, appointments are made upon the recommendation of the Cabinet Minister responsible for an agency. His recommendation is made to the Premier's Office which then makes his recommendation to His Honour the Lieutenant Governor. The Lieutenant Governor then makes the appointment by an Order-in-Council. The most reliable appointment procedures should concentrate not on who wants to be appointed, but rather the needs of the agencies in serving the public interest. Most appointments and the needs of agencies must receive careful analysis before a decision is made because the needs of agencies are very precise and highly specialized dependent on the area of expertise required. Often experts are needed as opposed to generalists.

A number of changes are recommended in the report to build public confidence in the appointment process.

1. The system should become more open with the use of advertising to publicize potential positions. The advertising could be of a general nature and run from time to time. The objective would be to build an impartial list of qualified candidates which could become a reference list from which ministries select candidates.

In addition, once an appointment is made, there should be an automatic press announcement to both the Press Gallery and a notice filed in the Ontario Gazette announcing the appointment, the term and the appointee's qualifications.

2. A Council for Administrative Agencies, if created, could seek out potential candidates, interview and assess the candidates along with representatives of the Ministries and agencies involved. This would create an open inventory of available and interested candidates for the Ministry, the agency and the Premier's Office to consider.

3. Salary rates, conditions of payment and other benefits ought to be reviewed and standardized. At present, the treatment of appointees is not consistent or understandable.

4. Categories of agencies should be developed that are based on the complexity of issues, the expertise required, and the length of time needed to learn the job. Based on these categories, terms of appointment could be developed that allow for longer terms, rollover to other agencies, reappointments, and rotating memberships. In this way, the public's investment in the training of agency members can be maximized.

Other issues addressed in the chapter include an in-depth description of training courses for members complete with course content. A Code of Conduct spelling out conflict of interest rules is also presented. It is recommended that Management Board direct each agency to create a "Conduct Committee" to assist its members and create a code of ethics.

AGENCY RELATIONSHIP WITH MINISTRIES

The relationship of a minister, a ministry and an agency must be clarified as it is elemental to the performance of the agency system. On the whole, agencies have broad mandates derived from an act of the Legislature, not a Minister or a Ministry. The fact that an agency may "report" to or be "accountable" to a Ministry does not mean that an agency derives its authority from the Ministry. Agencies could report directly to the Legislature, but usually do not.

There has never been a clear definition of the relationship between agencies and ministries. In 1980, a Directive was issued by Management Board requiring in all cases a Memorandum of Understanding (MOUs). MOUs were designed to outline the relationship between the agencies and the ministries. In 1986, this Directive was altered so that MOUs are only required if the agency is not adhering explicitly to the criteria pertaining to its schedule. However, Memoranda of Understanding are even more important today in the everyday operations of all agencies. This report recommends strongly that Management Board issue a Directive requiring each Ministry to enter into a MOU with each agency under its direction within six months subject to the approval of Management Board.

CHALLENGING DECISIONS

The report deals with a number of ways to challenge agency decisions. Persons aggrieved by agencies can seek redress through a variety of agencies of the government such as the Ombudsman, the Freedom of Information Commissioner and the Human Rights Commissioner to name a few. However, agencies themselves can act to remedy errors by conducting reviews and rehearings if provided by statute. Yet not all agencies have the right to review or rehear. Since there is no right of appeal from most agency decisions, agencies need an expeditious and informal way to rectify errors they have made. Agencies also must be flexible and able to respond to change in the sector or activity they regulate. All agencies should have the statutory power to review and rehear.

Some statutes allow Cabinet Petitions by a party to agency proceedings. This allows the Cabinet to substitute its decision for the agency decision. Some statutes allow appeal to a Minister, but there is no appeal on questions of fact as a right to the courts unless so stated by statute. Judicial review, however, is permitted which is limited to questions of law and in particular questions of jurisdiction. The question of law that arises most often is whether the agency has the legal authority (or jurisdiction) to do what it proposes or has purported to do. Legislatures have sought to restrict court intervention in agency matters by enacting "finality" or "privative" clauses, but the courts have easily evaded Legislatures by reviewing decisions on the basis of questions of jurisdiction. The only effective way that the Legislature can ensure that agencies proceed as the Legislature wishes is to more closely set out procedures to be followed. Courts would be reluctant to overturn a procedure clearly authorized by the Legislature even where the procedure differs from traditional court procedure. The Legislature can give agencies wider powers to deal with matters where the

agency is required to act simultaneously in a legislative, administrative or regulatory capacity. These steps will not stop judicial intervention, but would oblige the courts to limit their reviews to true matters of jurisdiction.

THE ONTARIO COUNCIL FOR ADMINISTRATIVE AGENCIES

A fundamental weakness of the agency delivery system in Ontario results from a lack of coordination regarding the performance and product of the 91 regulatory agencies. Chapter Eight concludes with a broad discussion of the desirability of creating a Council for Administrative Agencies, similar to that in the United States, England, Australia, New Zealand, and currently proposed for Quebec. It can be a cautious first step toward improving the capacity and cost effectiveness of the 91 agencies. It should operate with a minimum of power and a maximum of persuasion. The report sets out a draft of the legislation required to create the Council and a description of how the Council would operate.

The Council would be formed by reconstituting the existing Statutory Powers Procedure Rules Committee under the Statutory Powers Procedure Act. The Council, appointed by an Order-in-Council would be broadly composed of men and women with substantial experience in administrative law and agency procedure and practice. The Chair would be full-time, but all other members would be part-time. The Council would report to the Cabinet Minister designated by the Lieutenant Governor.

The primary function of the Council would be to coordinate and support the work of all 91 agencies. This would include, over time, coordinating rules and procedures, advising on legislation, standardizing agency reviews, developing criteria for performance measurement, advising on means to reduce costs, delays, economies of scale, coordination of training, hearing rooms, staff, French language services, provision of training, etc. The Council could also coordinate public information and education about agencies in order to improve access.

Other important duties deal with the appointment process. The Council could develop criteria for appointments, a procedure for reappointments, salary ranges, terms of appointment, advertise, and screen applicants for appointments.

The Council would not have the power to impose its views on any agency or Ministry. Instead, the Council would consult with both agency chairs and Ministries to fulfil its coordinating role.

The Council would not perform an appellate role. Nor would it be an additional layer of bureaucracy. In its initial stages, the Council would benefit from the experience of the Administrative Conference in the United States and the Council in England which have concentrated on projects with widespread support that are applicable to all agencies.

CHAPTER 9

INCREASED STATUTORY POWERS

Having considered certain basic changes to the agency delivery system, this report outlines various powers that should be available to all 91 agencies through amendments to the *Statutory Powers Procedure Act* (SPPA). Inherent weaknesses in the SPPA necessitate these amendments. The SPPA, enacted in 1973 by the government as a "code" of procedures for agencies, was premised on the belief that society obtains its best protection from "judge-made" law which accentuates individual rights. Times have changed and the Act has become outmoded as it is now recognized that protecting the individual does not necessarily protect society. In fact, the unfettered rights of the individual may seriously put both society and the state at risk. What is equally true is that many court procedures are not suitable for modern day agency operations.

THE *STATUTORY POWERS PROCEDURE ACT* HAS TWO MAJOR WEAKNESSES:

i) It emphasizes judicialization of agency process and procedure and takes as a model judges and the courts. It assumes that procedures which have served the courts for well over 400 years will also serve agencies in 1990.

ii) It makes questionable the pursuit of modern mass-adjudication procedures which are an essential characteristic of government today. Agencies must be given greater flexibility and broader scope to respond to and improve the service and delivery system delegated to them by the Legislature.

Accordingly, a number of amendments to the SPPA have been proposed to formalize the recommendations of this report. The initial thought was to propose an Administrative Procedures Act similar to those at the federal level and in every state in the U.S. However, it was concluded that despite the inadequacies of the SPPA, it does provide a useful foundation upon which to build.

(Before listing the proposed amendments, it is recommended that schedules be added to the SPPA to exclude some agencies from particular amendments as the government sees fit. These schedules then need only be amended by an Order-in-Council.)

AMENDMENTS TO THE SPPA

The proposed amendments deal specifically with the following areas.

- The SPPA should be interpreted liberally in order to achieve the broad social and economic purpose underlying it. The objective is to ensure that matters are disposed of inexpensively, expeditiously, fairly, and in the public interest.

- The courts should accept the decisions of agencies except where they are patently unreasonable. The courts should consider the purpose the agency serves, the social, economic and other policies administered by the agency, the legislative history of the mandating statute, and the effect on policies and programs of alternative interpretations of the agency's mandating legislation.

- All agencies must create rules of procedure for hearings to be approved by the Ontario Council for Administrative Agencies and publish the rules to ensure even-handedness and predictability in the handling of matters. Agency hearings have about a 70% aspect in common which can be reduced to a model set of rules. The provisions for altering the rules must be flexible to allow changes suitable to the mandates of different agencies.

- The quorum for a hearing panel should be within a wide range determined by the Chair based on the capacity of the available members, the caseload and the nature of the issues to be discussed. Agencies should have the authority to sit a single hearing officer who reports and recommends to the agency, which in turn can effect the decision or amend it.

- Agencies in Ontario ought to be authorized to engage in modern methods of dispute resolution such as conciliation, mediation, settlement conferences, generic hearings, etc. All are best conducted by one person on behalf of the agency.

- The kinds of hearings that an agency can hold and the way in which they can be held should be broadened from oral *(viva voce)*, to paper hearings and mixed oral-and-paper hearings.

- Agencies should have the power to hold "prehearing conferences". They avoid delays that might arise later and help to handle an ever-increasing caseload with less cost per hearing and improved quality of performance. Prehearing conferences did not exist when the SPPA was designed so few agencies have attempted them, doubting whether any emanating decision would be legal.

- Agencies should have the authority to hold and confirm settlement conferences. This procedure can be used if there is common ground upon which the parties can agree. It can save hours of time and preparation. There is clearly no legal authority now. Judicialization elevates confrontation, which is why the SPPA pays no attention to the legal settlement of public or private disputes.

- Agencies should have the ability to use and confirm the results of mediation and conciliation. In mass adjudication agencies, this is essential, but the SPPA unintentionally precludes them. Very often in administrative matters, the best solution is worked out by the parties rather than imposed by an agency. What is needed today is a settlement or resolution process that does not rely on confrontation.

- All agencies should have clear authority to hold generic hearings in which policy issues or matters of general importance are argued by interested parties so that a policy can be established which will guide the agency in the future.

- Most, if not all, agencies should be able to "rule-make". "Rule-making" is a process whereby an agency announces to its regulated constituents that it intends to declare certain rules which will apply to them in the future. The agency then invites comments on the proposal. Rule-making is the custom in the U.S., not the exception. It reduces hearing time, saves public and private expense and places the public closer to the decision-making process.

- Agencies should have the authority to consolidate hearings into one joint hearing where the same matters are to be heard before several agencies. A Joint Panel will bind the agencies involved.

- There may also be a need to consolidate several matters proceeding before one agency. This power should be made clear in legislation leaving as little as possible for the courts to "legislate".

- Reducing the costs and delay of administrative agencies is a priority. One procedure that facilitates this is "case management" where the agency takes an active role in the preparation of the case. The agency controls the timetable and requires parties to cooperate in concluding the matters in a timely and economic manner. Case management requires some express powers that agencies do not possess.

- All agencies should have the power to state a case on a matter of law to the courts in order to determine jurisdiction. Further, agencies mandated by legislation to state a case should not be forced to do so if the answer from the court will not be helpful at that stage.

- The ability and duty to deal with oaths while giving evidence is unevenly treated across agencies. The SPPA should be amended to empower agencies to swear or affirm witnesses and receive all evidence under oath.

- Panels of witnesses are necessary to justice and equity in cases of some complexity where no single expert can deal with the subject. However, since there are few court precedents, agencies have been nervous that their decisions will be upset upon judicial review, not because the procedure was wrong, but because it is not familiar to the courts. Clear authority must be set out in legislation of general application.

- Agencies can make decisions, but before many kinds of decisions can be enforced, they must be presented before a generalist judge with all the inherent delays. This is judicialization at its height. The recommended amendment to the SPPA would allow an order of an agency to be treated in like form to an order of a court and enforced accordingly.

- If one is not convinced about the judicial orientation of the SPPA, the sections dealing with "contempt" are persuasive. An agency is virtually powerless to deal with contempt committed in its presence. Effectively to find a party in contempt, an agency has to apply to a court, which could take months. In the meantime, since the contempt is no longer current, the courts can refuse to deal with the matter. Contempt in front of an agency should be handled by the agency itself; however, it must have the necessary powers to do so.

- Power should be granted to agencies to monitor and enforce undertakings to the Lieutenant Governor. They currently are not monitored.

- Several amendments to the SPPA deal with matters of costs. Costs are defined in detail as legal fees, expert fees, witness fees, fees for the preparation of evidence, travel, accommodation costs, and other costs incurred directly related to the proceedings. The amendments empower a selective group of agencies to award party and party costs based on regulated standards.

- Some agencies should have the authority to recover hearing expenses. Large commercial battles with no specific social value, but of immense financial value to private individuals, are fought before some agencies. In these cases, the hearing expenses should be recovered from some or all of the benefitting parties.

- Interim decisions are a common occurrence for many agencies. This power is usually handled in the mandating legislation, but is generally poorly defined. The SPPA needs to be amended to provide for interim decisions where appropriate and the power to change the interim order.

- No statute in the province of Ontario requires an agency to give reasons for a decision. It is essential for an agency to issue written decisions setting forth the reasoning behind the decision. Parties must have a right to know why and how a matter was decided. An amendment to the SPPA should require written decisions with reasons.

- The Common Law holds that "he who hears must decide". Therefore, persons who did not hear the evidence should not be party to making the decision. This wrongly precludes consultation with staff or other agency members. Consultation allows agencies to avoid

errors, contradictory decisions, provides better written decisions and greater consistency. Agency members, by amendment to the SPPA, will be able to consult both staff and other agency members during the preparation and finalization of the decision and reasons.

- Many Ontario agencies do not have the right to review or rehear their own decisions. Without this power, issues may be caught up in complex court actions and wrong decisions unnecessarily perpetuated. Agencies should have the jurisdiction to review a decision and as a consequence rehear or reconsider a matter.

- The procedure to petition Cabinet further to an agency decision should be made more open. It is recommended that Cabinet on its own initiative should be able to review, vary or rescind a decision of an agency in matters of public importance.

- Some agency Acts provide for an appeal from the decision of an agency, some do not. It is recommended that all appeals to the courts be only with leave of the Divisional Court. It is illogical to allow an appeal from an agency which is composed of specialists to a single judge who is a generalist and permit it *"de novo"*.

- The Common Law is clear that the Cabinet cannot interfere with the decision-making of an agency unless the statute setting up the agency provides it. The Cabinet should have such power in certain circumstances as long as it follows an open procedure.

- An amendment to the Act should spell out that no agency member can be sued unless it is shown that the member acted in bad faith.

- Amendments to the SPPA should allow agencies, when their decisions are challenged in the courts, to attend and explain their jurisdiction, the foundations of their mandate and the ramifications of the alternatives to the decision reached by the agency.

CONCLUSION

The primary objective of this report was to review the operation of administrative agencies in order to recommend changes to procedures and structures that will improve agency performance and service to the public. The basic premise has been that the operation of administrative agencies is a subject that must be considered in broad terms first before

narrower issues like the evaluation of individual agencies can be dealt with. The report, therefore, focuses on the need for and the specifics of a general framework to bring consistency and more flexibility to the system and the process. It sets up a framework that can lead to specific evaluation of individual agencies.

The report outlines a number of structural adjustments needed to the agency system and makes a strong case for redefined statutory powers to implement these changes. It is apparent that the first major difficulty that agencies face is the lack of understanding and consensus on what they are, what is expected of them, the standards by which to judge them and the working relationship that should exist between them and the accountable Ministries. A serious hurdle for agencies to overcome is and has been the judicialization of their practice and procedures with the expectation that agencies will manage their affairs in a court-like fashion. Judicialization of agencies is not in the best interests of the public. The public requires an informal, expeditious, and flexible forum that is both cost effective and "fair" in its efforts to balance the public interest with individual interests.

There has been no rationalization of the four cornerstones upon which a proper administrative agency system must rest. The four cornerstones of a properly functioning system are:

- the coordination of agency performance
- quality appointments and an open appointment process
- a sound training regime for agency members
- modern and adequate powers, structures, resources and support to ensure effective and efficient operation.

The recommendations of this report deal with these cornerstones. The two overriding recommendations involve i) the creation of a central council, the Ontario Council for Administrative Agencies, to coordinate and pilot needed structural changes to the system and ii) passage of legislative amendments to the Statutory Powers Procedure Act to empower agencies to implement the recommended changes to structure and process. The amendments

to the Act follow the Conclusion of the report. Meaningful changes to the system can occur in the areas of amalgamation or elimination of agencies, program evaluation, sunsetting, appointments, tenure, remuneration, training, a code of conduct, Memoranda of Understanding between agencies and ministries, the authority of the chair, public access and more flexibility in the review and rehearing process.

ORIENTATIONS

Examen des organismes administratifs de l'Ontario

Aperçu

Ontario

Préparé pour le
Conseil de gestion du gouvernement de l'Ontario
TORONTO (ONTARIO)
SEPTEMBRE 1989

IMPRIMEUR DE LA REINE POUR L'ONTARIO
ISBN 0-7729-5922-6

EXAMEN DES ORGANISMES ADMINISTRATIFS

APERÇU

L'administration d'une province de la taille de l'Ontario est une tâche très complexe qui exige des milliers de personnes et des centaines d'organisations. Le pouvoir d'adopter des lois appartient à la législature tandis que la supervision et l'application quotidiennes de ces lois ont été déléguées à plus de deux douzaines de ministères, 85 000 fonctionnaires et 580 organismes.

L'Ontario est une société fortement réglementée et complexe. Une bonne partie de la réglementation est assujettie au contrôle d'organismes gouvernementaux. Les organismes exercent une profonde influence sur la vie quotidienne des Canadiens. Des organismes gouvernementaux influent sur les sports, les activités culturelles, l'éducation, la planification municipale, l'état de l'environnement naturel, les services publics, les entreprises et l'industrie, pour ne mentionner que ces quelques aspects. Plus précisément, il existe environ 1 500 organismes fédéraux au Canada et 580 organismes provinciaux en Ontario. Quatre-vingt-onze de ces organismes provinciaux agissent comme des organismes administratifs ou de réglementation.

Par comparaison avec les tribunaux et les gouvernements, les organismes administratifs n'existent pas depuis longtemps sous leur forme actuelle. En Ontario, les débuts des pratiques et procédures administratives remontent aux environs de 1900. Cependant, c'est seulement après la Deuxième Guerre mondiale que les organismes administratifs ont pris leur essor, par suite d'une modification importante des politiques gouvernementales. Après la Deuxième Guerre mondiale, les administrations gouvernementales dans tout le Canada ont commencé à planifier des programmes pour l'avenir plutôt que de réagir à des événements. Une bonne partie de la mise en oeuvre de ces nouveaux programmes a alors été déléguée aux nouveaux organismes administratifs.

Par conséquent, le droit des organismes administratifs est relativement nouveau en Ontario. Comme elles ne bénéficient pas des traditions des tribunaux et des systèmes gouvernementaux bien établis, les pratiques et procédures des organismes administratifs ont besoin d'être améliorées afin d'assurer une prestation efficace et économique des services aux résidents ontariens. Depuis 1980, 77 nouveaux organismes gouvernementaux ont été créés, dont 15 d'entre eux pourraient être classés comme des organismes de réglementation. Cependant,

seulement 5 des 580 organismes ont été abolis et 10 ont fusionné avec d'autres organismes.

En juillet 1988, le Conseil de gestion du gouvernement a nommé M. Robert Macaulay, ancien président de la Commission de l'énergie de l'Ontario, pour procéder à un examen approfondi de tous les organismes, conseils et commissions (OCC) du gouvernement de l'Ontario. Le but premier consistait à examiner le cadre administratif des organismes de réglementation afin de s'assurer qu'ils fonctionnent bien et servent efficacement le public. On a examiné un certain nombre de questions relatives aux organismes de réglementation, notamment leur rôle, et leur mandat, leurs liens et leur imputabilité auprès du gouvernement provincial, leur situation financière et les méthodes de nomination, de renouvellement de nomination et de destitution des membres. Il s'agissait en somme de recommander, sur le plan des procédures et des structures, des changements qui amélioreraient le rendement des organismes. On devait notamment établir un cadre général pour orienter le fonctionnement de tous les OCC et l'évaluation de chaque organisme de réglementation.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

L'introduction du rapport décrit le large éventail d'organismes administratifs dans la province. Les organismes administratifs sont des organismes qui rendent des décisions et, aux fins du présent rapport, ils sont synonymes d'organismes de réglementation.

On explique l'orientation stratégique du rapport, compte tenu du double mandat de fournir un cadre général pour guider le fonctionnement de tous les organismes administratifs et une évaluation individuelle de 91 organismes. On a déterminé très tôt au cours de l'examen que la nécessité d'un cadre général pour guider le fonctionnement des organismes de réglementation l'emportait sur la nécessité d'une évaluation individuelle. En fait, sans un cadre permettant d'uniformiser le processus, l'évaluation des organismes individuels serait extrêmement difficile et ne ferait que perpétuer une situation qui est déjà complexe, incohérente et, à certains égards, sérieusement périmée. Par conséquent, l'examen se concentre sur une étude des problèmes généraux des organismes dans leur ensemble, notamment leur statut, leur objet et leur fonctionnement en Ontario. Le rapport part du principe que le fonctionnement des organismes administratifs est une question qui doit être examinée en termes généraux, et que des questions particulières ne peuvent pas être étudiées de façon isolée.

CHAPITRE 2

DÉFINITION D'UN ORGANISME

Il est difficile de définir ce que sont les organismes administratifs, car ils se situent quelque part entre les tribunaux, qui rendent des jugements, et les gouvernements, qui légifèrent. Cependant, les organismes ressemblent beaucoup plus à de petits gouvernements qu'à des tribunaux; ce fait n'est malheureusement pas très bien compris, ce qui a entraîné une grande de confusion et de fausses attentes concernant leur rôle.

En résumé, les organismes sont des entités créées par la législature de l'Ontario pour agir directement pour elle ou pour un ministère de la Couronne. Ils remplissent des fonctions que la législature pourrait exécuter elle-même si elle en avait le temps. Cependant, la lourdeur de l'appareil gouvernemental a obligé la législature à prendre du recul. De façon générale, la législature a conservé le droit d'adopter des lois, mais elle en a délégué la mise en oeuvre à des organismes et à la fonction publique. En Ontario, il existe aujourd'hui 600 lois publiques différentes, qui totalisent 11 000 pages, et 1 500 règlements, qui occupent plus de 25 000 pages.

CLASSIFICATION DES ORGANISMES

La classification des organismes est une tâche très complexe. Bien souvent, le nom d'un organisme n'indique pas ce qu'il fait ni comment il fonctionne. De nombreux noms différents sont utilisés pour décrire les organismes : régie, conseil, comité, commission, tribunal, agence, etc. Cette confusion vient du fait que la législature a créé des organismes selon les besoins, pour exécuter des fonctions différentes et pour diverses raisons.

Les perceptions concernant les organismes varient énormément et la plupart d'entre elles sont incorrectes. On prend souvent les organismes pour des "tribunaux inférieurs". Certains considèrent les organismes comme des prolongements des ministères. D'autres pensent qu'ils sont très indépendants des ministères et même du gouvernement. Il est difficile de classer les organismes par fonction, car ils accomplissent une seule fonction triple. Ils peuvent rendre des jugements, légiférer et administrer, de façon séparée ou combinée. Cette réalité complique les choses pour les tribunaux et pour le public. On conseille donc de ne pas essayer de classer les organismes par fonction. L'important est de comprendre que la législature pourrait accomplir toutes les fonctions déléguées aux organismes et qu'une bonne

partie des tâches déléguées n'ont pas été confiées aux tribunaux, en raison de la préférence de la législature pour un meilleur accès du public aux organismes et pour leurs procédures plus informelles.

En général, l'Ontario classe ses organismes en trois catégories. Les organismes consultatifs donnent au gouvernement et à d'autres groupes des conseils sur différents problèmes techniques et sociaux. Les organismes de gestion administrent des institutions dans la province. Les 91 organismes de réglementation rendent des décisions.

Le Conseil de gestion du gouvernement définit un "organisme de réglementation" comme un organisme dont la fonction principale consiste à contrôler les activités du secteur public ou privé, en vertu d'une loi, à délivrer des permis ou à servir de tribunal d'appel en ce qui concerne les décisions du gouvernement et d'autres parties. On peut mentionner, comme exemples, la Commission de révision des enregistrements et des permis agricoles, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, la Commission ontarienne des droits de la personne, la Commission des relations de travail de l'Ontario, la Commission de contrôle cinématographique de l'Ontario et la Commission des relations de travail en éducation.

RAISON D'ÊTRE DES ORGANISMES

Les raisons qui justifient la création d'organismes sont révélatrices et servent à déterminer les points communs entre tous les organismes.

- La charge de travail très lourde de la législature exige une certaine délégation des prises de décisions à d'autres groupes et en particulier à des organismes.

- Il est plus facile, plus rapide et moins coûteux de mettre en oeuvre des stratégies innovatrices du gouvernement par l'entremise d'organismes, que par le lourd processus des lois ou des amendements.

- Pour bon nombre d'aspects de l'élaboration des politiques de la prise de décisions, il est préférable de les déléguer à des spécialistes des organismes plutôt qu'aux généralistes de la fonction publique.

- Il est plus facile pour la législature et beaucoup moins risqué pour le gouvernement

d'imposer des restrictions légales à un organisme qu'à la fonction publique, où le gouvernement est l'employeur et est donc directement responsable.

- Compte tenu de sa taille immense, le gouvernement peut être plus souple en travaillant par l'entremise d'un petit nombre d'organismes que par l'entremise de 85 000 fonctionnaires.

- Les organismes permettent au gouvernement de fonctionner en étant plus libre des pressions politiques.

- Les organismes permettent un coût unitaire plus bas pour réagir à des problèmes persistants.

- Les organismes offrent une solution de rechange peu dispendieuse aux coûts très élevés de l'accès aux tribunaux, dans le but de défendre les droits qui sont du ressort administratif.

- Les organismes libèrent les ministres de décisions politiques délicates en plaçant les questions dans un contexte non politique.

- Les organismes constituent une excellente arène où l'on peut mettre à l'essai une politique administrative avant qu'elle ne soit adoptée ou rejetée par un ministère.

- Il est plus facile pour les tribunaux de réviser les décisions des organismes que des décisions ministérielles.

- Un organisme constitue une tribune très commode pour la participation du public, qui est l'une des pierres angulaires d'un gouvernement ouvert.

- Les organismes constituent la seule véritable tribune où des compétences judiciaires, législatives et administratives peuvent être exercées par la même entité.

- Il est plus facile pour un gouvernement d'infirmer ou de traiter une décision indépendante d'un organisme, que d'infirmer une décision ministérielle.

- Les organismes constituent une tribune peu coûteuse et bien établie pour soumettre des solutions au Conseil des ministres sans que celui-ci ne soit obligé d'intervenir immédiatement.

CHAPITRE 3

DIFFÉRENCES ENTRE LES ORGANISMES ET LES TRIBUNAUX

On confond souvent les organismes avec les tribunaux, même s'il existe des différences fondamentales entre les deux. Cette confusion provient du fait qu'il n'existe pas de prototype pour un organisme, tandis que les tribunaux sont clairement définis et bien compris. Les différences entre les tribunaux et les organismes font ressortir le fait que les organismes ont souvent besoin d'un ensemble totalement différent de procédures, de normes et d'évaluations que celles dont ont toujours disposé les tribunaux. En fait, ces différences aident à définir les structures, les pouvoirs et les procédures qui devraient être mis à la disposition des organismes pour qu'ils puissent s'acquitter de leur mandat.

- Les organismes sont imputables à la législature. Les tribunaux sont indépendants des corps politiques et ne sont imputables à personne.

- Les organismes sont souvent obligés en même temps de surveiller, statuer, administrer et légiférer sur les mêmes questions dont ils sont saisis. Les tribunaux ne font que statuer.

- Les organismes élaborent et mettent en oeuvre les politiques publiques et la législation. Les tribunaux constituent la common law.

- Les organismes créent des politiques publiques avec chacune de leurs décisions. Les tribunaux n'ont pas le devoir de créer des politiques publiques.

- Les organismes s'intéressent au futur. Les tribunaux s'intéressent au passé.

- Les organismes surveillent les décisions qu'ils rendent. Lorsque les tribunaux rendent des décisions, ils peuvent en ignorer les conséquences.

- Les organismes sont guidés par l'intérêt public. Les tribunaux sont le plus souvent guidés par les droits individuels.

CHAPITRE 4

INFLUENCE DE DICEY ET McRUER

Le présent chapitre porte sur les origines et le développement du droit administratif, de façon générale et en particulier en Ontario. On ne peut pas comprendre la situation actuelle des organismes, ainsi que le besoin de pouvoirs mieux définis et d'une plus grande coordination, sans les situer dans le contexte dans lesquels ils évoluent depuis 1900. Il s'agit de savoir comment assurer l'équilibre entre les intérêts de la personne et les besoins de la société.

Au cours des 75 premières années de notre siècle, le droit administratif était solidement fondé sur les propositions de M. Dicey, la règle de droit et la protection des droits individuels, selon la croyance voulant que la société dans son ensemble était protégée si les droits individuels étaient protégés. Le professeur Dicey était un important avocat britannique de droit constitutionnel de la fin du XIXe siècle et du début du XXe siècle, qui préconisait la judiciarisation du processus administratif, selon la théorie qui veut que les juges créent le seul bon droit et que ce qui est bon pour la personne est bon pour toute la société. Il s'agit peut-être d'une simplification excessive du point de vue de M. Dicey, mais l'influence de celui-ci a entraîné les tribunaux, au milieu de notre siècle, dans une confrontation avec les législatures. Pour le professeur Dicey, la seule procédure acceptable est la procédure judiciaire et les seules valeurs acceptables sont la règle de droit, telle qu'interprétée par les tribunaux. Le professeur Dicey a également exercé une profonde influence sur le juge en chef McRuer dans son enquête sur les droits civils dans la province de l'Ontario, au milieu des années 1960. Par le biais du juge McRuer, les vues du professeur Dicey se sont solidement gravées dans le droit ontarien, en particulier dans la Loi sur l'exercice des compétences légales. Le juge McRuer a traité les organismes comme s'ils étaient des "tribunaux" et a recommandé des règles minimales dans la Loi sur l'exercice des compétences légales pour la gouverne des tribunaux. Le juge McRuer n'a accordé aucune importance à l'ensemble impressionnant de dispositions qui ont été adoptées par les législatures dans le domaine des affaires sociales, de l'économie et du bien-être social.

Heureusement, nous avons assisté, au cours du dernier quart de siècle, à un réexamen des points de vue du professeur Dicey, du juge McRuer et de la règle de droit, grâce à l'émergence du concept voulant que l'intérêt public n'est pas toujours protégé uniquement

parce qu'une personne a été protégée. Bon nombre de personnes croient maintenant que des rajustements doivent être effectués pour assurer un meilleur équilibre entre la personne et la société.

Depuis 10 ans, les tribunaux ont adopté une politique de "déférence judiciaire". En d'autres termes, les tribunaux ne vont pas infirmer la décision d'un organisme, sauf si la décision est manifestement déraisonnable. Les organismes sont considérés comme des tribunaux ayant compétence en Ontario et dans le cadre de la Charte des droits. Cependant, il ne peut y avoir de déférence judiciaire par les tribunaux en ce qui concerne des décisions d'organismes qui portent sur des questions de constitutionnalité.

Les organismes ont souvent de la difficulté à déterminer à quel endroit il faut déplacer le point d'appui (l'intérêt public) pour pouvoir assurer l'équilibre entre les besoins de la société et les droits de la personne. On utilise différentes politiques et procédures du gouvernement et des organismes pour définir et protéger ce qui est perçu comme l'intérêt public. Cependant, l'intérêt public est une réalité dynamique qui oscille avec le temps entre l'individu et le groupe. Dans le domaine de la santé, on considère actuellement que la meilleure façon de protéger l'intérêt public est une surveillance étroite. Il s'agit d'un renversement complet de ce qu'on considérait comme l'intérêt public il y a quelques années, lorsque le domaine de la santé était laissé à l'entreprise privée, aux oeuvres de charité et à l'Église. Dans le secteur du transport, on considère maintenant que la meilleure façon de protéger l'intérêt public est par la déréglementation et le marché ouvert tandis que, il y a quelques années, ce secteur était étroitement réglementé et fermé à la concurrence. On assiste donc à une évolution constante de ce qui constitue l'intérêt public.

Par les temps qui courent, les pratiques administratives et les lois sur lesquelles elles s'appuient font valoir à l'occasion qu'on doit reconnaître que l'ensemble des droits publics de la société peuvent l'emporter sur les droits de l'individu.

Cette conception du droit administratif, qui consiste à assurer un équilibre entre les intérêts de la société et ceux de l'individu, sert de base aux changements structuraux qui sont recommandés dans le présent rapport pour le système d'organismes. On devrait modifier la Loi sur l'exercice des compétences légales afin de redéfinir les pouvoirs et les procédures des organismes pour les rendre plus équitables. Ces pouvoirs et procédures vont mieux protéger les droits individuels et permettre aux organismes d'atteindre un équilibre approprié entre des intérêts qui s'opposent. Il est également recommandé que la politique de déférence

judiciaire soit élargie sous forme légale comme principe d'interprétation pour les tribunaux, pour que ceux-ci n'interviennent pas sous l'apparence d'un excès de pouvoir. À moins que les principes qui sous-tendent les changements proposés soient bien compris par les tribunaux, certains tribunaux pourraient rejeter, ignorer ou mal interpréter les pouvoirs et procédures en appliquant les valeurs et les hypothèses traditionnelles du système judiciaire. Enfin, la capacité d'apporter des changements doit être institutionnalisée. Les organismes ont besoin de services coordonnés pour les aider à réagir rapidement aux nouvelles tendances. La création d'un organisme de coordination, un Conseil des organismes administratifs, contribuera largement à faciliter une réaction de tout le système aux changements.

CHAPITRE 5

PROBLÈMES RELATIFS AUX ORGANISMES

Le présent chapitre traite des grands problèmes qui attendent les organismes administratifs dans les années 1990, entre autres : absence de consensus, pouvoirs appropriés, normes comparatives, nominations, indépendance, formation, différences au niveau des lois habilitantes et manque de coordination. Le problème fondamental est la confusion générale concernant ce que sont les organismes, ce qu'on attend d'eux et les normes qu'on devrait leur appliquer.

i) Absence de consensus

L'absence de consensus sur ce que sont les organismes et sur les raisons pour lesquelles ils ont été créés à l'origine a entraîné des désaccords concernant les buts nécessaires pour certains organismes. Les organismes sont créés selon les besoins par la législature et, bien souvent, le but original de l'organisme n'a pas été clairement noté ou a changé avec le temps.

Les évaluations de la nécessité et du rendement de certains organismes peuvent varier considérablement d'un ministère à l'autre, ce qui cause des inégalités au niveau du traitement, du rendement et du financement. Au sein du gouvernement, certains considèrent que les organismes sont indépendants, tandis que d'autres les perçoivent comme des prolongements des ministères. Des organismes ont été critiqués par les tribunaux pour

n'avoir pas réussi à protéger les droits individuels et par la fonction publique pour ne pas avoir appuyé sa défense de l'intérêt public.

ii) Pas de consensus sur les pouvoirs appropriés

Il n'existe pas de consensus sur les pouvoirs qu'un organisme devrait posséder ou sur la façon dont ces pouvoirs devraient être exercés. De 1950 à 1975, on a assisté à une période de confrontations improductives et perturbatrices entre les tribunaux et les législatures, lorsque les tribunaux ont voulu s'ingérer dans des décisions des organismes.

Assujettis à la Charte des droits et à la Constitution, les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'indiquer aux législatures les pouvoirs ou les procédures qu'elles peuvent accorder à des organismes. À l'occasion, la législature a été forcée d'invoquer une clause "no certiorari", déclarant qu'elle ne voulait pas que les tribunaux s'ingèrent dans le processus de prise des décisions.

Au milieu des années 1970, les tribunaux ont délaissé la confrontation pour adopter une politique connue sous le nom de "déférence judiciaire", en ce qui concerne le fond des organismes administratifs. Malgré tout, de nombreuses preuves indiquent que des juges ont encore une connaissance très limitée du but et des objectifs fondamentaux des organismes et, en particulier, de la nécessité d'avoir des méthodes et des procédures différentes, axées sur les organismes et non sur les tribunaux. Le devoir des tribunaux ne consiste pas à faire des politiques ou des lois, mais à s'assurer que le Parlement et la législature respectent les lois existantes.

iii) Élaboration de normes comparatives pour les organismes

Comme il n'existe pas de consensus concernant le but des organismes et les pouvoirs qu'ils devraient posséder, on n'a jamais élaboré de normes d'évaluation du rendement des organismes. On devrait donc s'assurer que le public et le gouvernement tirent un rendement élevé de l'investissement de 160 millions de dollars des deniers publics qu'ils font chaque année.

Avec le temps, les gouvernements ont recherché des moyens de mesurer et d'évaluer le rendement des organismes, par exemple des clauses de temporarisation, des protocoles d'entente et des réévaluations des mandats lorsqu'une nouvelle loi est désirée. Mais ces techniques d'évaluation n'ont pas été appliquées de façon uniforme.

iv) Nominations aux organismes

Le processus des nominations en Ontario n'est pas considéré comme étant ouvert ou compris par le public et, par conséquent, on estime encore que des candidats de calibre inférieur sont nommés aux organismes. Il est important de faire la distinction entre le calibre des candidats et la qualité de la procédure de nomination. Les caractéristiques d'un bon candidat résident en lui. Par contre, les meilleures méthodes et procédures de sélection ne garantissent pas nécessairement une nomination de qualité.

Le rapport recommande que le processus des nominations soit ouvert, pour que le public soit assuré que les nominations sont effectuées parmi les meilleurs candidats disponibles.

Le rapport recommande également la création d'un Conseil pour aider le gouvernement à ouvrir le processus, tout en maintenant ce levier de gouvernement essentiel.

v) Indépendance des organismes

Les organismes ne sont pas indépendants. Les organismes ont une certaine indépendance pour ce qui est de la prise des décisions mais sont imputables à des ministères et des ministres, qui sont eux-mêmes responsables devant la législature.

Les organismes font face à un difficile problème lorsqu'ils tentent de définir leurs relations avec le gouvernement. La façon dont ils vont résoudre cette question pourra également influer sur la façon dont ils sont traités par les tribunaux. La politique de déférence judiciaire des tribunaux s'appuie sur le respect de la capacité d'un organisme d'exercer son propre jugement et ses propres compétences. Ce principe disparaîtrait si on considérait qu'un organisme n'agit pas librement.

vi) Manque de formation

L'une des plus grandes lacunes est le manque de formation pour les nouveaux membres et de recyclage pour les membres actuels des organismes. Les membres sont choisis pour leurs compétences dans un domaine donné et non pour leur connaissance du gouvernement. Par conséquent, il faut une formation concernant les procédures des organismes et la structure du gouvernement. Il faut également une formation axée sur les tendances actuelles qui touchent l'organisme.

vii) Différences au niveau des lois habilitantes

Il y a trop d'écarts inutiles au niveau des lois qui décrivent et habilitent les 91 organismes. Il doit exister certaines différences dans les mandats, en raison de la variété des fonctions qui sont attribuées aux organismes. Cependant, on devrait éliminer les divergences inutiles qui résultent de l'emploi de différents rédacteurs et du manque de coordination. On devrait simplifier une bonne partie des lois, afin d'aider le public à participer et à avoir accès au système.

CHAPITRE 6

LES ORGANISMES ET L'OMBUDSMAN

Le mandat de cet examen des organismes administratifs consistait notamment à examiner tout organisme qui pourrait influer de façon significative sur le rendement des organismes de réglementation. Le Bureau de l'ombudsman est l'un de ces organismes. Comme organisme pouvant obtenir des redressements pour les citoyens, l'ombudsman a le pouvoir d'examiner les décisions d'organismes administratifs et de les amener à changer leurs décisions. Et pourtant, certaines statistiques provenant du Bureau de l'ombudsman remettent en question la nécessité d'inclure les principaux organismes de prise de décisions dans sa sphère de compétence. En 1987-1988, aucune recommandation formulée par l'ombudsman en réponse à une plainte ne concernait un organisme de prise de décisions. L'année précédente, seulement deux recommandations touchaient un organisme de ce genre. Les organismes qui tiennent des audiences en Ontario rendent plus de 20 000 décisions par année. Si, sur une période de deux ans pendant laquelle 40 000 décisions ont été rendues par des organismes, il y a eu seulement deux recommandations, le gouvernement et la législature peuvent avoir confiance en la compétence des 91 organismes de réglementation.

Il existe une forte tension à l'heure actuelle entre les grands organismes de prise de décisions et le Bureau de l'ombudsman, en partie en raison de la façon dont le Bureau a effectué ses enquêtes dans le passé et en partie en raison de la façon dont l'ombudsman communique avec les organismes. La principale difficulté vient du fait que l'ombudsman est un généraliste qui n'a pas de connaissances spécialisées sur la question à l'étude, n'a pas entendu la preuve et, bien souvent, n'a entendu qu'un seul point de vue. Le point de départ est constitué par le plaignant et la plainte, le dossier de l'organisme, le procès-verbal de

l'audience et la décision qui a été rendue. L'ombudsman demande alors à l'organisme d'expliquer sa décision et les motifs d'une telle décision. L'ombudsman a parfois essayé d'obtenir les notes et les cahiers de notes des membres de l'audience ainsi que les projets de décisions. On a envisagé d'assigner à témoigner des membres en vue de les interroger sous serment. Ce processus offre de nombreuses possibilités d'abus.

Ce qui est en jeu, ce n'est pas uniquement le Bureau de l'ombudsman mais également l'intégrité du système des organismes. Les enquêtes de l'ombudsman peuvent mettre en danger l'indépendance de jugement des organismes de prise de décisions, si elles sont menées dans un esprit de confrontation. Le fait de convoquer un organisme devant le Comité permanent de l'ombudsman pour justifier une raison peut entraver gravement le fonctionnement et la structure de tout le système. La légalité de la procédure n'est pas en jeu. Mais la nécessité d'une telle approche est contestable. Le Comité permanent de l'ombudsman devrait élaborer, pour lui-même et pour l'ombudsman, certaines règles de procédure qui seraient appliquées lorsque des organismes comparaissent devant le Comité. Des règles devraient également être élaborées pour régir les enquêtes de l'ombudsman. Il s'agit en somme de protéger l'intégrité du système des organismes, tout en permettant la poursuite des activités pendant que l'ombudsman applique la loi.

En outre, l'ombudsman devrait limiter ses enquêtes aux dossiers et aux décisions des organismes, sans demander les projets de décisions, les registres des procès-verbaux des membres, et sans contre-interroger les membres des organismes sur le contenu des décisions qui ont été rendues.

PROCÉDURES PRÉCISES POUR RÉPONDRE À L'OMBUDSMAN

- Tous les organismes (sauf ceux qui sont exclus par une annexe de la Loi sur l'exercice des compétences légales) devraient avoir le pouvoir de réexaminer et de changer une décision, s'il y a eu une erreur de droit ou si on a omis d'examiner une preuve substantielle qui pourrait changer la décision.

- S'il décide qu'un organisme a commis une erreur de droit ou n'a pas examiné une preuve substantielle, l'ombudsman devrait demander par écrit à l'organisme de réexaminer sa décision.

- L'organisme devrait répondre rapidement, en indiquant par écrit ses raisons pour modifier ou pour ne pas modifier sa décision.

- Il appartient à l'ombudsman de décider ce qu'il doit faire, s'il est informé par écrit que l'organisme ne réexaminera pas ou ne modifiera pas sa décision. La législature a le droit de modifier ou d'annuler une décision de l'un de ses agents.

- Si une audience a été publique, l'organisme ne devrait pas modifier sa décision avant de tenir une nouvelle audience publique, en tout ou en partie.

CHAPITRE 7

RECOUVREMENT DU COÛT DES AUDIENCES DES ORGANISMES

Le présent chapitre propose une méthode plus juste et plus pratique de financer les 91 organismes de réglementation de l'Ontario. Il en coûte environ 160 millions de dollars par année pour administrer ces organismes, somme qui provient du Fonds du revenu consolidé. Les organismes récupèrent 25 millions de dollars au moyen des droits de requête et de permis, et des frais des audiences. Le déficit de 135 millions de dollars peut être réduit en permettant aux organismes de recouvrer une plus large part de leurs frais de fonctionnement, au moyen de différents frais d'utilisation.

Certains organismes imposent des frais d'utilisation, des droits de permis et d'autres frais depuis des années. Les organismes qui remplissent une fonction particulière récupèrent leurs frais de fonctionnement auprès de ceux qui recourent au processus des audiences. Il est bien évident que, dans des domaines comme la délivrance de permis, fonction que remplissent de nombreux organismes, le bénéficiaire du service devrait en assumer les frais. Un exemple typique d'un organisme de ce genre est la Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario, qui pourrait récupérer suffisamment d'argent par les droits de requête pour boucler son budget et même recueillir des sommes supplémentaires, par le biais des droit de permis, pour apporter une contribution bien nécessaire au coût de certains services sociaux, comme les garderies et les hôpitaux.

Il existe également de nombreux organismes qui entendent des affaires relatives aux intérêts financiers d'investisseurs privés, mais ils tiennent leurs audiences aux frais du public. Deux exemples sont les luttes livrées par des centres commerciaux devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario et les lieux d'élimination des déchets d'entreprises privées, dont sera saisie la Commission des évaluations environnementales.

Même si ces audiences concernent l'intérêt public, il existe un important élément du secteur privé qui crée l'audience et la dépense. Et pourtant, l'entreprise privée ne contribue pas au coût de ces audiences.

Le rapport recommande que certains organismes aient le pouvoir discrétionnaire d'émettre une ordonnance pour récupérer le coût des audiences, selon certaines lignes directrices publiées et approuvées par le Conseil de gestion du gouvernement, le ministère et l'organisme concerné.

Un véritable organisme de réglementation devrait récupérer tout son budget soit par l'imposition annuelle d'une taxe ou d'une évaluation du Trésor contre le secteur réglementé, soit de façon directe auprès des participants des audiences. Les droits exigés par tous les organismes devraient être réajustés chaque année afin de tenir compte de l'augmentation des coûts et d'améliorer la qualité ou le genre des services.

Lorsque la décision d'un organisme accorde un avantage à une personne ou un groupe d'intérêt privé, la personne ou le groupe devrait payer une partie ou la totalité des frais de l'audience, selon ce qu'aura décidé l'organisme.

Ce chapitre traite de l'objectif de rendre les organismes plus productifs et plus rentables. On part du principe que les frais des activités des organismes devraient être assumés par ceux qui en profitent, dans la mesure de leur avantage (sauf lorsque les avantages sont obtenus par la voie législative comme un avantage ou un droit personnel).

CHAPITRE 8

CHANGEMENTS STRUCTURAUX NÉCESSAIRES

Un certain nombre de changements structuraux doivent être apportés au système des organismes pour améliorer sa performance globale. Ces changements portent sur la fusion ou l'élimination d'organismes, l'évaluation des programmes, les mesures de temporarisation, les nominations, les mandats, la rénumération, la formation, un code de conduite et les conflits d'intérêts, les rapports entre les organismes et les ministères, les pouvoirs du président et l'accès du public. Le principal obstacle aux changements structuraux nécessaires pour les organismes est l'absence de consensus concernant leurs buts et les raisons de leur création au départ.

Fusion ou élimination d'organismes

Il existe 580 organismes en Ontario. Depuis 1980, des organismes ont été créés à un rythme moyen de 10 par année. Et pourtant, des organismes sont éliminés en moyenne tous les deux ans. Bon nombre de facteurs doivent être examinés, comme la valeur des fonctions de l'organisme, les conséquences sur le plan politique, les économies de coûts, la perception du public et la détérioration possible du service public.

À la suite de cet examen, les recommandations suivantes devraient être considérées :

1. Le gouvernement devrait envisager de regrouper en une seule Commission des services publics de l'Ontario la réglementation du gaz, la réglementation des services téléphoniques, la réglementation du transport routier et les fonctions actuelles de la Commission de l'énergie de l'Ontario qui ont trait à Ontario Hydro. Dans bon nombre de provinces et d'États américains, l'établissement des tarifs et la surveillance des industries sont effectués par une seule Commission des services publics.

2. Le gouvernement devrait envisager de créer une Commission de réglementation des permis pour regrouper bon nombre des fonctions qui sont actuellement réparties entre de nombreux organismes.

3. On devrait abolir la Commission d'étude des écoles privées de formation professionnelle, qui ne s'est pas réunie depuis plusieurs années.

4. On devrait modifier le mandat de la Commission d'appel des enregistrements commerciaux. Le fait d'avoir un organisme administratif qui entend les appels interjetés par d'autres organismes administratifs concernant les faits est un processus qui est coûteux, qui prend du temps et qui entraîne des délais inutiles.

5. On devrait regrouper la Commission des griefs de la fonction publique et la Commission de règlement des griefs des employés de la Couronne, en raison de la similarité de leurs fonctions.

6. On devrait regrouper la Commission des relations de travail dans les collèges et la Commission des relations de travail en éducation.

7. On devrait étudier la possibilité de réduire le nombre d'organismes environnementaux. L'Ontario compte actuellement cinq organismes et un agent des audiences. On recommande de permettre à la Commission des affaires municipales de l'Ontario de remplir les fonctions de la Société d'indemnisation environnementale et à la Commission des évaluations environnementales de remplir les fonctions de la Commission d'appel de l'environnement. On devrait d'abolir le poste d'agent des audiences et fusionner la Commission de l'escarpement du Niagara avec la Commission des affaires municipales de l'Ontario ou la Commission des évaluations environnementales.

Évaluation des programmes

On devrait assujettir à un examen périodique obligatoire chaque organisme de réglementation ainsi que son rendement en vertu de la Loi. Cet examen devrait être entrepris au moins tous les quatre ans.

Le processus d'évaluation des programmes devrait examiner la nécessité du programme et déterminer s'il devrait être maintenu sous sa forme actuelle ou adopter un cadre différent pour la prestation des services et sa rentabilité. On mettrait l'accès sur le but du programme et sur son impact sur la société, et non sur les ressources utilisées pour administrer l'organisme, ce qui a toujours constitué le mode d'examen. Les évaluations devraient être faites en fonction d'objectifs bien établis et des réactions des organismes clients.

Mesures de temporarisation

Les mesures de temporarisation ont pour but d'établir une date à laquelle un organisme doit satisfaire à certains critères d'examen, sinon son mandat expire. À l'heure actuelle, ces mesures ne permettent pas d'atteindre le but désiré, soit l'autojustification. Depuis la mise en oeuvre de ces mesures en 1980, seulement cinq organismes sur 580 ont été abolis et 10 organismes ont été fusionnés avec d'autres. Pendant la même période, 77 nouveaux organismes ont été créés, dont 15 pourraient être classés comme des organismes de réglementation.

Si le gouvernement désire modérer l'envie de créer de plus en plus d'organismes, on devrait établir une structure sous la forme d'un nouveau Comité permanent des organismes administratifs pour s'occuper expressément des organismes administratifs. Le comité actuel, le Comité permanent des questions de procédure et des organismes, conseils et commissions, est responsable des 580 organismes, ce qui constitue un mandat trop large.

Les organismes devraient être tenus, sur une base de rotation, de déposer un document de justification auprès du ministère et du Conseil de gestion. Le ministère devrait lui aussi préparer son propre document de justification pour chacun de ses organismes afin de s'assurer que cet examen est fait. Tous ces examens devraient être coordonnés avec le travail du vérificateur provincial afin d'assurer le public que les deniers publics sont dépensés de façon judicieuse.

Nominations

Le rapport indique que le public aurait confiance dans le système s'il considérait le processus comme une procédure ouverte de nominations, comprenant l'annonce des postes vacants et l'établissement impartial d'une liste de candidats intéressés. À l'heure actuelle, les nominations sont faites à la recommandation du ministre responsable d'un organisme. Sa recommandation est adressée au Bureau du premier ministre, qui transmet sa recommandation au lieutenant-gouverneur. Le lieutenant-gouverneur procède alors à la nomination par un décret. Les procédures de nomination les plus fiables devraient se concentrer non pas sur les personnes qui veulent être nommées mais plutôt sur les besoins des organismes pour servir l'intérêt public. On doit analyser avec soin la plupart des nominations ainsi que les besoins des organismes avant de prendre une décision, car les besoins des organismes sont très précis et fortement spécialisés, selon le domaine de compétence qui est exigé. On a souvent besoin de spécialistes plutôt que de généralistes.

Le rapport recommande un certain nombre de changements pour accroître la confiance du public à l'égard du processus de nomination.

1. On devrait ouvrir davantage le système en faisant la publicité des postes vacants. Cette publicité pourrait être de nature générale et être faite de temps à autre. Il s'agit en somme de constituer une liste impartiale de personnes compétentes dont pourraient se servir les ministères pour choisir les candidats. De plus, lorsqu'une nomination est faite, on devrait en informer automatiquement la tribune de la presse et publier un avis dans la Gazette de l'Ontario pour annoncer la nomination, sa durée et les compétences de la personne choisie.

2. Un Conseil des organismes administratifs, si on en créait un, pourrait rechercher des candidats possibles, les interviewer et les évaluer avec les représentants des ministères concernés. On créerait ainsi un répertoire de candidats disponibles intéressés pour le ministère, l'organisme et le Bureau du premier ministre.

3. On devrait revoir et uniformiser les salaires, les modes de paiement et les autres avantages. À l'heure actuelle, la rénumération des personnes nommées n'est pas uniforme ou même compréhensible.

4. On devrait établir des catégories d'organismes en fonction de la complexité des questions, des compétences exigées et du temps nécessaire pour se familiariser avec le travail. Compte tenu de ces catégories, on pourrait établir des conditions de nomination qui prévoient des mandats plus longs, des passages à d'autres organismes, le renouvellement de nominations et un système de rotation des membres. De cette façon, on peut maximiser l'investissement des deniers publics dans la formation des membres des organismes.

Ce chapitre comprend une description des cours de formation à l'intention des membres des organismes. Il présente également un code de conduite, qui établit des règles en matière de conflits d'intérêts. Il recommande que le Conseil de gestion ordonne à chaque organisme de constituer un comité de conduite pour aider ses membres et de préparer un code de conduite.

Rapports des organismes avec les ministères

Il est essentiel de clarifier les rapports entre un ministre, un ministère et un organisme pour assurer la performance du système des organismes. Dans l'ensemble, les organismes ont un large mandat établi par une loi de la législature, et non par un ministre ou un ministère. Le fait qu'un organisme soit imputable à un ministère ne signifie pas que l'organisme tire ses pouvoirs de ce ministère. Les organismes pourraient faire rapport directement à législature mais ils ne le font généralement pas.

On n'a jamais clairement défini les rapports entre les organismes et les ministères. En 1980, le Conseil de gestion a publié une directive exigeant dans tous les cas un protocole d'entente. Les protocoles d'entente ont été conçus pour préciser les rapports entre les organismes et les ministères. En 1986, cette directive a été modifiée pour n'exiger un protocole d'entente que si l'organisme ne s'en tient pas strictement aux critères établis dans l'annexe. Cependant, les protocoles d'entente sont encore plus importants aujourd'hui pour le fonctionnement quotidien de tous les organismes. Le rapport recommande fortement au Conseil de gestion de publier une directive exigeant que chaque ministère signe, dans les six mois, un protocole d'entente avec chaque organisme qui relève de lui, sous réserve de l'approbation du Conseil de gestion.

Contestation de décisions

Le rapport aborde un certain nombre de façons de contester les décisions d'organismes. Les personnes qui sont lésées par des organismes peuvent demander un redressement par le biais de divers organismes du gouvernement, comme l'ombudsman, le commissaire à l'accès à l'information et le commissaire aux droits de la personne, pour n'en nommer que quelques-uns. Cependant, les organismes peuvent eux-mêmes agir pour corriger des erreurs, en procédant à des examens et à de nouvelles audiences, si la loi le prévoit. Et pourtant, les organismes n'ont pas tous le droit de procéder à de nouvelles audiences. Comme il n'existe aucun droit d'appel pour les décisions de la plupart des organismes, les organismes ont besoin d'un moyen rapide et informel pour corriger des erreurs qu'ils ont commises. Les organismes doivent également être souples et en mesure de réagir à des changements qui surviennent dans le secteur ou l'activité qu'ils réglementent. Tous les organismes devraient avoir le pouvoir légal de procéder à des réexamens et de nouvelles audiences.

Certaines lois permettent à une partie aux instances d'un organisme de présenter une pétition au Conseil des ministres. Ce procédé permet au Conseil des ministres de substituer sa décision à celle de l'organisme. Certaines lois permettent un appel auprès du ministre, mais il n'y a pas d'appels sur les questions de fait comme droit auprès des tribunaux, sauf si la loi le prévoit. Cependant, on permet la révision judiciaire qui se limite à des questions de droit et, en particulier, des questions de compétence. La question de droit qui se pose le plus souvent est de savoir si l'organisme a le pouvoir légal (ou la compétence) de faire ce qu'il propose ou a voulu faire. Les législatures ont cherché à restreindre l'intervention des tribunaux dans les affaires des organismes en adoptant des clauses d'irrévocabilité ou des clauses privatives, mais les tribunaux ont facilement échappé aux législatures en examinant les décisions sur la base de questions de compétence. Le seul moyen efficace par lequel la législature peut s'assurer que les organismes procèdent comme elle le désire est d'établir plus clairement les procédures à suivre. Les tribunaux hésiteraient à infirmer une procédure qui est clairement autorisée par la législature, même si cette procédure diffère des procédures judiciaires conventionnelles. La législature peut accorder aux organismes des pouvoirs plus étendus pour traiter des questions, lorsque l'organisme est tenu d'agir en même temps à titre législatif, administratif ou réglementaire. Ces mesures ne mettront pas fin à l'intervention des tribunaux mais elles les obligeraient à limiter leurs révisions aux véritables questions de compétence.

Le Conseil des organismes administratifs de l'Ontario

L'une des faiblesses fondamentales du système des organismes de l'Ontario provient de l'absence de coordination concernant le rendement et les activités des 91 organismes de réglementation. Le chapitre 8 se termine par une large discussion sur les avantages de créer un Conseil des organismes administratifs, du genre de ceux qui existent aux États-Unis, en Angleterre, en Australie, en Nouvelle-Zélande, et celui qui est proposé actuellement pour le Québec. Il peut s'agir d'une première mesure prudente en vue d'améliorer la capacité et l'efficacité des 91 organismes. Ce Conseil devrait fonctionner avec un minimum de pouvoirs et un maximum de persuasion. Le rapport propose une ébauche de la loi requise pour créer le Conseil et une description du fonctionnement du Conseil.

Le Conseil serait formé en reconstituant l'actuel Comité des règles d'exercice des compétences légales en vertu de la Loi sur l'exercice des compétences légales. Le Conseil, dont les membres seraient nommés par décret, comprendrait des femmes et des hommes qui ont une bonne expérience du droit administratif et des procédures pratiques des organismes. Le président travaillerait à temps plein mais tous les autres membres seraient à temps partiel. Le Conseil ferait rapport au ministre désigné par le lieutenant-gouverneur. La principale fonction du Conseil consisterait à coordonner et à soutenir le travail des 91 organismes. Avec le temps ce travail consisterait notamment à coordonner les règles et procédures, à fournir des conseils sur les mesures législatives, à uniformiser les examens des organismes, à élaborer des critères d'évaluation de la performance, à fournir des conseils sur les moyens de réduire les coûts et les délais, et de réaliser des économies d'échelle, à coordonner la formation, les salles d'audiences, le personnel, les services en français, etc. Le Conseil pourrait également coordonner les campagnes d'information et d'éducation du public au sujet des organismes en vue d'améliorer leur accès.

D'autres fonctions importantes ont trait au processus des nominations. Le Conseil mettrait au point des critères pour les nominations, une procédure pour le renouvellement des nominations, des échelles salariales, des conditions de nomination; il ferait la publicité et passerait au crible les candidats aux nominations.

Le Conseil n'aurait pas le pouvoir d'imposer son point de vue à un organisme ou ministère. Il consulterait plutôt les présidents des organismes et les ministères en vue de s'acquitter de son rôle de coordination.

Le Conseil ne jouerait pas le rôle de tribunal d'appel. Il ne constituerait pas non plus un autre niveau de la bureaucratie. Au début, le Conseil profiterait de l'expérience de l'Administrative Conference aux États-Unis et du Council en Angleterre, qui ont concentré leurs efforts sur des projets bénéficiant d'un large appui et applicables à tous les organismes.

CHAPITRE 9

ACCROISSEMENT DE LA COMPÉTENCE LÉGALE

Après avoir examiné certains changements de base qui devraient être apportés au système des organismes, le rapport décrit les divers pouvoirs qui devraient être à la disposition des 91 organismes, par le biais de modifications à la Loi sur l'exercice des compétences légales (LECL). Ces modifications sont nécessitées par les lacunes de la LECL. Cette loi, qui a été adoptée en 1973 par le gouvernement comme "code" de procédure pour les organismes, s'appuyait sur la conviction que la société n'est protégée que par le droit judiciaire qui met l'accès sur les droits individuels. Les temps ont changé et la loi est devenue périmée, car on reconnaît maintenant qu'en protégeant l'individu on ne protège pas nécessairement la société. En fait, des droits sans entrave pour l'individu peuvent mettre sérieusement en danger la société et l'État. Il est également vrai que bon nombre de procédures judiciaires ne conviennent pas aux activités des organismes d'aujourd'hui.

La Loi sur l'exercice des compétences légales comporte deux importantes lacunes :

i) Elle met l'accent sur la judiciarisation du processus et des procédures des organismes et prend comme modèle les juges et les tribunaux. Elle suppose que les procédures qui ont bien servi les tribunaux depuis 400 ans vont également bien servir les organismes en 1990.

ii) Elle met en doute la procédure moderne des décisions de masse qui constitue aujourd'hui une caractéristique essentielle du gouvernement. On doit donner aux organismes plus de souplesse et un champ d'action plus large pour utiliser et améliorer le système de prestation de services qui aura été délégué par la législature.

Par conséquent, on a proposé un certain nombre de modifications à la LECL pour officialiser les recommandations contenues dans le rapport. On avait songé au départ à proposer une loi sur les procédures administratives du genre de celles qui existent au niveau

fédéral et dans tous les États américains. Cependant, on a conclu que la LECL constitue, malgré ses lacunes, un bon point de départ.

(Avant d'énumérer les modifications proposées, il est recommandé d'ajouter des annexes à la LECL pour exclure certains organismes de l'application de modifications particulières, comme le jugera bon le gouvernement. Il suffit alors d'un décret pour modifier ces annexes.)

Modifications de la LECL

Les modifications proposées portent notamment sur les domaines suivants :

- La LECL devrait être interprétée de façon large afin de réaliser l'objectif social et économique étendu qui la sous-tend. L'objectif visé est de s'assurer que toutes les questions sont traitées de façon économique, rapide, juste et conforme à l'intérêt public.

- Les tribunaux devraient accepter les décisions des organismes, sauf lorsqu'elles sont manifestement déraisonnables. Les tribunaux devraient examiner le but que vise l'organisme, les politiques sociales, économiques et autres qui sont administrées par l'organisme, l'évolution législative de la loi habilitante et l'effet que pourraient avoir sur les politiques et les programmes d'autres interprétations de la loi habilitante de l'organisme.

- Tous les organismes doivent établir, pour les audiences, des règles de procédure qui sont approuvées par le Conseil des organismes administratifs de l'Ontario et les publier pour assurer un traitement impartial et prévisible des questions. Les audiences des organismes ont des points en commun dans une proportion de 70 pour 100, lesquels peuvent être réduits à un ensemble de règles. Les dispositions pour modifier les règles doivent être suffisamment souples pour permettre des changements en fonction des mandats des différents organismes.

- Le quorum pour entendre une audience devrait se situer à l'intérieur d'une large fourchette établie par le président, d'après la capacité des membres disponibles, la charge de travail et la nature des questions à examiner. Les organismes devraient avoir le pouvoir de faire siéger un seul agent des audiences qui fait rapport et formule des recommandations à l'organisme, lequel peut à son tour mettre en vigueur ou modifier la

décision. Les organismes de l'Ontario devraient être autorisés à employer les méthodes modernes de règlement des conflits, comme la conciliation, la médiation, les conférences de règlement, les audiences génériques, etc. Toutes ces méthodes peuvent être utilisées par une seule personne au nom de l'organisme.

- Les genres d'audiences qu'un organisme peut tenir ainsi que les façons dont il peut les tenir devraient être élargis, des audiences orales aux audiences écrites en passant par un mélange des deux.

- Les organismes devraient avoir le pouvoir de tenir des "conférences préparatoires". Ces conférences permettent d'éviter les délais qui pourraient survenir par la suite et de traiter une charge de travail de plus en plus lourde en réduisant les coûts par audience et en améliorant la qualité de la performance. Les conférences préparatoires n'existaient pas lorsque la LECL a été adoptée, de sorte que peu d'organismes les ont essayées, n'étant pas certains si une décision en résultant serait légale.

- Les organismes devrait avoir le pouvoir de tenir et de confirmer des conférences de règlement. On peut utiliser cette procédure s'il existe des points communs sur lesquels les parties peuvent s'entendre. Elle peut sauver des heures de travail. À l'heure actuelle, il n'existe manifestement aucun pouvoir légal. La judiciarisation hausse la confrontation et s'est la raison pour laquelle la LECL n'accorde aucune attention au règlement juridique des conflits publics ou privés.

- Les organismes devraient pouvoir utiliser et confirmer les résultats de la médiation et de la conciliation. Dans les organismes qui rendent des décisions de masse, ce pouvoir est essentiel mais la LECL l'a involontairement exclu. Bien souvent dans les questions administratives, la meilleure solution est trouvée par les parties elles-mêmes et non imposées par un organisme. Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est un processus de règlement qui ne se fonde pas sur la confrontation.

- Tous les organismes devraient avoir le pouvoir de tenir des audiences génériques, dans lesquelles des politiques ou des questions d'importance générale sont défendues par des parties intéressées, de sorte qu'on puisse établir une politique qui guide l'organisme à l'avenir.

- La plupart, sinon la totalité, des organismes devraient pouvoir établir des règles.

De cette façon, un organisme annonce aux groupes qu'il réglemente qu'il a l'intention d'établir certaines règles qui s'appliqueront à eux à l'avenir. L'organisme sollicite ensuite des commentaires sur la proposition. L'établissement de règles est une pratique courante aux États-Unis, et non l'exception. Elle permet de réduire le temps des audiences, ainsi que les frais de l'État et des individus, et rapproche le public du processus de prise des décisions.

- Les organismes devraient avoir le pouvoir de regrouper des audiences en une seule audience commune, au cours de laquelle les mêmes questions sont entendues par plusieurs organismes. Un comité mixte rend des décisions exécutoires pour les organismes participants.

- Il pourra également être nécessaire de regrouper plusieurs instances devant un organisme. Ce pouvoir devrait être clairement établi dans la loi, pour que les tribunaux aient le moins de choses possible à légiférer.

- La réduction des coûts et des délais des organismes administratifs est une priorité. Une procédure à cet égard est la "gestion des causes" où l'organisme joue un rôle actif dans la préparation de la cause. L'organisme contrôle le calendrier et exige que les parties collaborent pour régler les questions de façon rapide et économique. La gestion des causes exige certains pouvoirs précis que les organismes ne possèdent pas actuellement.

- Tous les organismes devraient avoir le pouvoir de faire un exposé de cause sur une question de droit aux tribunaux afin d'établir la compétence. De plus, les organismes habilités par la loi à faire un exposé de cause ne devraient pas être obligés de le faire si la réponse du tribunal ne sera pas utile à cette étape.

- La capacité et le devoir de traiter les serments aux cours des dépositions ne sont pas traités de façon égale dans tous les organismes. La LECL devrait être modifiée de manière à habiliter les organismes à assermenter ou affirmer solennellement les témoins, et à recevoir toutes les dépositions sous serment.

- Des groupes de témoins sont nécessaires pour assurer la justice et l'équité dans les causes d'une certaine complexité où un expert ne peut pas traiter seul la question. Cependant, comme il y a peu de précédents, les organismes craignent que leurs décisions ne soient renversées lors de la révision judiciaire, non pas parce que la procédure était erronée

mais parce qu'elle n'est pas bien connue des tribunaux. Des pouvoirs clairs doivent être énoncés dans la loi d'application générale.

- Les organismes peuvent rendre des décisions mais, avant que bien des décisions puissent être appliquées, elles doivent être présentées devant un juge généraliste, avec tous les délais que cela comporte. C'est la judiciarisation à son maximum. Les recommandations proposées pour la LECL permettraient de traiter un décret d'un organisme comme un décret d'un tribunal, et de l'appliquer en conséquence.

- Si on n'est pas encore convaincu de l'orientation judiciaire de la LECL, les articles qui portent sur l'outrage sont convaincants. Un organisme ne dispose d'à peu près aucun pouvoir pour traiter les outrages commis en sa présence. Pour déclarer qu'une partie a commis un outrage, un organisme doit s'adresser à un tribunal, ce qui peut prendre des mois. Dans l'intervalle, comme l'outrage n'est plus actuel, les tribunaux peuvent refuser de traiter la question. Tout outrage en présence d'un organisme devrait être traité par l'organisme lui-même; cependant, il doit disposer des pouvoirs nécessaires pour le faire.

- On devrait accorder aux organismes le pouvoir de surveiller et d'appliquer les démarches auprès du lieutenant-gouverneur. À l'heure actuelle, elles ne sont pas surveillées.

- Plusieurs modifications à la LECL portent sur la question des dépens. Les dépens sont définis en détail comme étant les frais de justice, les frais des experts, les frais des témoins, les frais pour la préparation des preuves, les déplacements, le logement et d'autres frais directement reliés aux instances. Les modifications habilitent un groupe d'organismes à attribuer des dépens partie-partie, d'après certaines normes réglementées.

- Certains organismes devraient avoir le pouvoir de récupérer les frais des audiences. D'importantes luttes commerciales, ne comportant aucune valeur sociale mais une grande valeur financière pour des individus, se livrent devant certains organismes. Dans ces cas, les frais des audiences devraient être récupérés auprès d'un certain nombre ou de la totalité des parties avantagées.

- Des décisions provisoires ont souvent lieu pour bon nombre d'organismes. Ce pouvoir est habituellement mentionné dans la loi habilitante mais souvent mal défini. On doit modifier la LECL de manière à prévoir des décisions provisoires lorsqu'il le faut et le pouvoir de les modifier.

- Aucune loi de la province de l'Ontario n'oblige un organisme à justifier une décision. Il est essentiel que les organismes rendent des décisions écrites qui expliquent les raisons de la décision. Les parties ont le droit de savoir pourquoi et comment une décision a été prise. Une modification à la LECL devrait exiger des décisions écrites justifiées.

- Selon la common law, celui qui entend une cause doit rendre la décision. Par conséquent, les personnes qui n'ont pas entendu la preuve ne devraient pas participer à la prise de la décision. Cette règle exclut à tort des consultations avec le personnel ou d'autres membres d'organismes. Les consultations permettent aux organismes d'éviter les erreurs, les décisions contradictoires; elles donnent de meilleures décisions écrites et une plus grande uniformité. En modifiant la LECL, on permettrait aux membres d'organismes de consulter le personnel et les membres d'autres organismes au cours de la préparation de la décision et des raisons.

- Bon nombre d'organismes de l'Ontario n'ont pas le pouvoir de procéder à un réexamen ou de tenir de nouvelles audiences concernant leurs propres décisions. Sans ce pouvoir, on risque d'embourber des questions dans des poursuites complexes et de perpétuer inutilement des questions erronées. Les organismes devraient avoir le pouvoir de réexaminer une décision et, par conséquent, de tenir une nouvelle audience.

- La procédure des pétitions auprès du Conseil des ministres à la suite de la décision d'un organisme devrait être rendue plus ouverte. On recommande que le Conseil des ministres puisse, de sa propre initiative, examiner, modifier ou annuler la décision d'un organisme sur des questions d'importance publique.

- Certaines lois habilitantes des organismes prévoient un mécanisme d'appel de la décision d'un organisme, tandis que d'autres n'en prévoient pas. On recommande que tous les appels auprès des tribunaux se fassent uniquement avec l'autorisation de la Cour divisionnaire. Il n'est pas logique de permettre l'appel de la décision d'un organisme qui est composé de spécialistes à un seul juge qui est un généraliste et le permet de novo.

- La common law stipule clairement que le Conseil des ministres ne peut pas s'ingérer dans le processus de prise de décisions d'un organisme, sauf si la loi qui habilite l'organisme le prévoit. Le Conseil des ministres devrait disposer de ce pouvoir dans certaines circonstances, pourvu que la procédure soit ouverte.

- Un modification à la loi devrait préciser qu'aucun membre d'un organisme ne peut être poursuivi, sauf s'il est démontré que le membre a agi de mauvaise foi.

- Des modifications à la LECL devraient permettre aux organismes, lorsque leurs décisions sont contestées devant les tribunaux, de venir expliquer leur compétence, les fondements de leur mandat et les conséquences d'autres décisions que celle qui a été prise par l'organisme.

CONCLUSION

Le présent rapport avait pour but premier d'examiner le fonctionnement des organismes administratifs en vue de recommander des modifications aux procédures et aux structures pour améliorer la performance des organismes et du service au public. Le rapport part du principe que le fonctionnement des organismes administratifs est une question qui doit être examinée de façon générale d'abord, avant de s'attarder à des questions plus particulières, comme l'évaluation des différents organismes. Le rapport met donc l'accent sur la nécessité et les détails d'un cadre général qui rendrait plus uniformes et plus souples le système et les processus. Il établit un cadre qui peut mener à l'évaluation des différents organismes.

Le rapport présente un certain nombre de rajustements structuraux qu'il faut apporter au système des organismes et préconise fortement des pouvoirs légaux mieux définis pour mettre en oeuvre ces changements. Il est évident que la première grande difficulté à laquelle font face les organismes est l'absence de compréhension et de consensus sur ce qu'ils sont, sur ce qu'on attend d'eux, sur les normes par lesquelles on devrait les juger et sur les rapports qui devraient exister entre eux et les ministères dont ils relèvent. Un obstacle sérieux que les organismes doivent surmonter à toujours été la judiciarisation de leurs pratiques et procédures, dans l'attente que les organismes vont gérer leurs affaires d'une façon judiciaire. La judicialisation des organismes n'est pas dans l'intérêt public. Le public exige une tribune informelle, rapide et souple, qui est à la fois économique et "équitable" dans ses efforts pour assurer l'équilibre entre l'intérêt public et les intérêts des individus.

Il n'y a eu aucune rationalisation des quatre pierres angulaires sur lesquelles doit reposer un système approprié d'organismes administratifs. Les quatre pierres angulaires d'un bon système de fonctionnement sont les suivantes :

- la coordination de la performance des organismes;
- des nominations de qualité et un processus ouvert de nomination;
- un bon programme de formation pour les membres des organismes;
- des pouvoirs, des structures, des ressources et un soutien modernes et adéquats afin d'assurer des activités efficaces et économiques.

Les recommandations contenues dans le rapport traitent de ces pierres angulaires. Les deux principales recommandations comprennent i) la création d'un Conseil central, le Conseil des organismes administratifs de l'Ontario, pour coordonner et diriger les changements structuraux qu'il faut apporter au système et ii) l'adoption de modifications à la Loi sur l'exercice des compétences légales pour habiliter les organismes à mettre en oeuvre les changements aux structures et aux processus. Les modifications proposées à la loi suivent la conclusion du rapport. Des changements utiles peuvent être apportés dans les domaines suivants : fusion ou élimination d'organismes, évaluation des programmes, mesures de temporarisation, nominations, mandats, rénumération, formation, code de conduite, protocole d'entente entre les organismes et les ministères, pouvoirs du président, accès du public et plus grande souplesse pour réexaminer les questions et tenir de nouvelles audiences.